

S
UFRJ/IEI
T0245

034466-4

JO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 245

O HÁBITO DO CACHIMBO E O CONGRESSO
NACIONAL

Beatriz Azeredo

Dezembro/1990

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



O HÁBITO DO CACHIMBO E O CONGRESSO NACIONAL

Beatriz Azeredo



43 - 016638

Dezembro/1990



ESTE TRABALHO FOI IMPRESSO NO
IEI, COM A COLABORAÇÃO DA ANPEC
E O APOIO FINANCEIRO DO PNPE



Beatriz Azeredo

I. INTRODUÇÃO

Na esteira dos resultados das eleições de 1990 desponta uma questão significativa: o desprestígio que cerca as atividades e as instituições políticas no país, em particular o Parlamento. Em todas as unidades da federação - independentemente dos padrões culturais e de renda tão diversos - o mesmo fenômeno repetiu-se e mais de 60% do eleitorado absteve-se de votar, anulou seu voto ou o deixou em branco. A discussão que a partir daí se desdobrou tem-se centrado no tema das relações entre o Congresso e o eleitorado, sugerindo um elenco de soluções das quais a mais importante seria a adoção do voto distrital, ou alguma de suas variantes.

Sem entrar no mérito desta proposta, o presente texto procurará explorar outras vertentes do problema - certamente menos discutidas até agora - quais sejam a das relações entre os poderes executivo e legislativo e a necessidade de adequação do Congresso aos imperativos de uma nova ordem constitucional. Estes temas, embora não estejam ausentes do debate², aparecem envolvidos em grande imprecisão. O fato é que, dois anos após a promulgação

¹ Este texto não seria sido sequer concebido, não fosse por Isabel A. R. Oliveira, que me incentivou a fazê-lo e acompanhou a sua elaboração, nem teria sido executado, não fosse pelo incentivo do deputado José Serra e pela entrevista concedida pelo deputado Nelson Jobim. A eles manifesto de público meu agradecimento, e também a Thereza Lobo pela leitura crítica a uma primeira versão deste artigo. De qualquer maneira, as idéias aqui expostas continuam de responsabilidade exclusiva da autora.

² Ver *O Globo*, 2 de novembro de 1990.



5
UFRJ/IEI
TD 245

FICHA CATALOGRÁFICA

AZEREDO, Beatriz.

O hábito do cachimbo e o Congresso Nacional./
Beatriz Azeredo. - Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1990.

30 p., 21 cm. - (Texto para Discussão, IEI/UFRJ;
nº 245).

Bibliografia: p. 29-30.

1. Poder Executivo - Brasil, 1990. 2. Brasil -
Congresso Nacional, 1990. 3. Brasil. Constituição,
1988. 4. Eleições - Brasil, 1990. I. Título. II.
Série.

da Constituição brasileira de 1888, o Congresso Nacional continua incapaz de definir o seu papel e encontrar o seu espaço no cenário político do país. A iniciativa, não apenas no plano administrativo, mas também no de ação política e mesmo da atividade legisferante, encontra-se inteiramente nas mãos do Executivo, que, para isso, usa e abusa do recurso às medidas provisórias.

A inapetência do legislativo e o excessivo apetite do executivo, no entanto, não são problemas postos em debate apenas no Brasil. Seu registro é encontrado nos quatro cantos do planeta e vem colocando em tela de juízo a imagem clássica do regime democrático, fundado na existência autônoma dos três poderes. Daí, no entanto, não decorrem ameaças apenas para os políticos ou o Parlamento, abstratamente considerado, mas para o próprio regime democrático, cuja existência tem estado organicamente vinculada a seu formato enquanto sistema representativo. A questão do legislativo é, em última instância, a questão da democracia.

Destacar esta questão, no âmbito deste trabalho, significa realizar um esforço de argumentação, a partir de uma perspectiva teórico-histórica, que permita situar o Parlamento no cenário político moderno e definir-lhe funções adequadas para que sirva de contrapeso aos poderes que o executivo necessariamente assumiu. Esta tentativa de enumerar as funções do Poder Legislativo, tal como aparece não só na literatura clássica sobre o tema, mas também nos estudos mais recentes, remete, quase que de imediato, a uma questão básica, ligada à própria origem desse órgão: a da representação dos interesses no interior da sociedade. Duas outras funções, entretanto, podem também ser consideradas essenciais, inscritas que estão nas constituições de diversos países. Relacionam-se elas às atividades de legislar e de fiscalizar. Estas três funções - representação de interesses, criação de leis e fiscalização das ações do executivo - compõem o painel de atribuições do Legislativo na organização formal do Estado democrático.

A literatura mais recente, no entanto, tem procurado demonstrar que houve mudanças nos papéis originalmente desempenhados por estes órgãos. Alguns estudos, por exemplo, apontam a reduzida, ou mesmo nula, participação do Congresso nos processos decisórios nacionais em sistemas políticos em desenvolvimento. É o caso das análises de Robert Scott e de Carlos Astiz acerca da América Latina, ou do estudo de Newell Stultz sobre os parlamentos da antiga África Negra inglesa, que apontam para a dominação pelo poder Executivo do processo de definição da política nacional com a conseqüente perda de iniciativa legislativa pelo Congresso.³

Cabe destacar, porém, que esta discussão não está referida apenas aos casos acima citados. A tendência à preponderância do Executivo sobre os Parlamentos em matéria legislativa tem sido apontada como fenômeno universal em diversos estudos.

Esta tendência, ademais, não diz respeito apenas à perda de iniciativa, por parte do Poder Legislativo, no processo de elaboração de leis. Segundo Abranches e Soares (1973), "houve uma mudança substancial no conceito dos governos acerca da função do Congresso no processo político-institucional". Em outras palavras, o Congresso teria perdido também a função de dar forma e conteúdo à legislação, esperando que o Executivo encaminhe projetos acabados, prontos para serem transformados em lei. Os autores observam ainda que este processo se dá de forma diferenciada, sendo mais marcante "... nas áreas estratégicas, que necessitam de respostas rápidas por parte do sistema político e nas áreas básicas da política governamental, nas quais o Executivo freqüentemente se adianta ao Legislativo" (1973:75).

O Executivo, portanto, em face da crescente complexidade técnica das leis que definem as políticas governamentais básicas, tem avançado no terreno da competência

³ Estes estudos estão citados em Mezey, M. L. "O Poder Decisório do Legislativo nos Sistemas Políticos em Desenvolvimento". In Candido Mendes (organizador) (1975).

legislativa. O Congresso, por sua vez, vem reagindo com lentidão e apresenta, quase sempre, deficiências em termos de capacitação técnica, que o impedem de resistir aos avanços do Poder Executivo.

Constatada a perda de poder do Legislativo na iniciativa de elaboração de leis, tem sido discutido quais seriam as funções do Congresso no Estado moderno. Abranches e Soares citam autores, como Finer e Huntington, que apontam o controle da atividade governamental como a tarefa principal do Congresso. Segundo eles, "é este poder fiscalizador que vem sendo atribuído ao Legislativo na maior parte dos países com sistemas políticos representativos" (1975:75).

Posição semelhante é encontrada no trabalho de Candido Mendes (1975), que indica o controle, a fiscalização e a atuação enquanto fórum nacional de debates como atividades alternativas para a valorização do Legislativo.

Outros estudos, como o de Mezey (1975:46), assinalam funções alternativas que alguns estudiosos têm apontado para o Congresso, tais como: recrutamento das elites políticas, intermediação entre os eleitores e a burocracia, formação e integração nacional, promoção do apoio público ao regime e legitimação do sistema político.

No mesmo sentido, Roberto Campos afirma que os "Parlamentos são insubstituíveis em várias de suas funções tradicionais: agências para recrutamento de líderes políticos e para a proteção de direitos humanos, intermediação entre a clientela e a burocracia ou tecnocracia, legitimação do sistema político, fórum de debates nacionais" (1975:38). E acrescenta que, no caso dos países em desenvolvimento, o Legislativo mais adequado deveria ser capaz de estabelecer parâmetros para as ações governamentais.

A conclusão de que os legislativos têm sido excluídos do processo decisório em sistemas políticos em desenvolvimento, tornando-se simples legitimadores das decisões do Executivo, é

relativizada no estudo realizado por Mezey⁴. Este autor sustenta que a influência exercida pelo Legislativo é função das limitações que este órgão impõe à ação decisória do Executivo; a partir desta proposição, Mezey define quatro categorias de legislativos: ativo, reativo, consultivo e legitimador.

"Legislativo ativo" seria aquele com poder de impor vetos ao processo decisório, de forçar modificações nas propostas provenientes do Executivo e de estabelecer parâmetros para a ação do governo. Já um "Legislativo reativo" não teria o poder de veto mas exerceria as duas últimas funções. O "Legislativo consultivo", por sua vez, só teria possibilidade de estabelecer parâmetros, enquanto o "Legislativo legitimador" não poderia impor nenhum destes limites. A exemplificação oferecida para cada uma destas categorias serve para mostrar, segundo Mezey, que a exclusão do Legislativo nos processos decisórios nos países em desenvolvimento não é uma regra geral.

A tipologia proposta por Mezey fornece um esquema analítico adequado para a discussão a ser desenvolvida neste texto, pois permite questionar sobre o modelo de Legislativo que a Constituição de 1988 propôs para o Congresso brasileiro. A partir daí, pode-se investigar se o Congresso, após quase dois anos de promulgação da nova Carta, reestruturou-se internamente, de modo a assumir o papel que lhe foi conferido.

II. AS FUNÇÕES DO LEGISLATIVO NO BRASIL

Com vistas a estabelecer o padrão de relação entre o Executivo e o Legislativo no Brasil, examinaremos nesta seção as funções do Legislativo tal como estabelecidas na tradição constitucional recente.

Cabe observar, antes de mais nada, que o comportamento e as funções do Legislativo no Brasil vêm sofrendo profundas modificações ao longo do tempo, como resultado de alterações da

⁴ Mezey, M. I. (1975).

ordem social e política do país e interrupções do processo democrático.

Tendo em vista o limitado escopo deste trabalho, não se procederá aqui a uma análise histórica, limitando-nos tão somente a assinalar as características que o Congresso assumiu após 1964, como pano de fundo para se fazer uma comparação com as mudanças trazidas pela Assembléia Nacional Constituinte de 1987. Para se entender, entretanto, as alterações ocorridas naquele ano, deve-se ter em mente a natureza da organização política do país, sob o império da Constituição de 1946, pois, conforme apontam Abranches e Soares, "em 1945, o Congresso tornou-se a peça chave na reorganização do sistema político brasileiro", tendo assumido então "a responsabilidade pela mudança institucional votando uma constituição democrática" (1973:77). A Carta de 1946, portanto, faz emergir um Congresso forte, com poder de influir de fato no processo decisório. Segundo Wanderley Guilherme dos Santos,

"não havia praticamente nenhuma área na qual o Executivo tivesse obtido completa autonomia. Políticas de curto prazo, e não apenas aquelas de longo prazo, eram analisadas e autorizadas pelo Legislativo antes de serem implementadas. Ademais, esta implementação deveria ser acompanhada muito de perto pelo apropriado comitê legislativo." (1973:38,38).

A etapa que se inicia após 1964, do ângulo que interessa a este trabalho, é caracterizada por uma radical redistribuição de poder entre o Legislativo e o Executivo. Em linhas gerais, o Congresso foi fortemente cerceado no desempenho de suas funções clássicas, o que se manifesta na perda do poder de legislar, na coibição do poder fiscalizador, na ausência enfim de funções relevantes a cumprir.

Estas mudanças foram ratificadas e ampliadas na Constituição de 1967, que estabeleceu sérias restrições à atuação do Legislativo, ao mesmo tempo que ampliou a iniciativa legislativa do Executivo: o instituto do decurso de prazo permitia que os projetos do governo pudessem ser aprovados sem apreciação pelo Congresso; instituiu-se a delegação legislativa;

coibiu-se a emenda a projetos governamentais; institucionalizou-se o decreto-lei; e reservou-se ao Executivo a faculdade de elaborar leis que regulassem matéria financeira, criassem cargos, funções ou empregos, aumentassem a despesa pública, modificassem os efetivos das Forças Armadas e dispusessem sobre a administração do Distrito Federal ou dos Territórios.

A situação configurada a partir daí pode ser avaliada no relato do deputado Flores Soares, registrado nos Anais da Câmara dos Deputados:

"Todos sabem ... que estamos aqui reduzidos a falar, a requerer informações, a requerer a constituição de comissões de inquérito e a dizer sim ou não, reduzidos a simples carimbadores, para repetir o ilustre senhor Allomar Baleeiro... Nos é vedada toda e qualquer iniciativa no campo financeiro e na elaboração do orçamento, (...) estamos quase reduzidos a dispor da verba pessoal! (...) Na prática, o deputado não tem mais importância. Neste amaldiçoado bipartidarismo, o governo dispõe do voto de quase 203 deputados."a

Outro depoimento que vale ser citado é o do deputado Raul Brunini:

"Enquanto os representantes do povo não se capacitarem da imperiosa reação contra o excessivo poder do governo, continuaremos a ser meros chanceladores das mensagens do Executivo, ou então, como está ocorrendo atualmente, negando-se a votar o que vem do Palácio do Planalto... Permanecendo em vigor o artigo 58, nem ao menos cabe o poder de emendar ao Congresso Nacional, resta-nos, apenas, o triste papel de referendador."b

5 Citado em Abranches e Soares (1973: 79 e 80).

6 *Idem, ibidem*, p. 82. O artigo 58 da Constituição de 1967 estabelece no caput que "O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias: I - segurança nacional; II - finanças públicas". O parágrafo único deste artigo estabelece que o decreto-lei terá vigência imediata, cabendo ao Congresso aprová-lo ou rejeitá-lo no prazo de sessenta dias, ficando vedada a elaboração de emenda.

O processo de concentração da política nacional não dizia respeito apenas a normas constitucionais. Outras medidas reforçaram esta tendência, tais como o Decreto-lei nº 200, que regulava a reforma administrativa, e a reforma tributária de 67/68, que concentrou as receitas em mãos da União.

Diante deste quadro, para se usar a tipologia adotada, o Congresso ficou reduzido ao papel de "parlamento legitimador". Houve, em consequência, uma mudança no perfil do parlamentar, que passou a atuar como agente dos interesses regionais⁷, atendendo às demandas neste sentido de Estados e Municípios, esvaziados política e financeiramente. O universo de atuação do parlamentar, portanto, deixou de ser o plenário do Congresso, onde não havia o que fazer, para ser a ante-sala dos ministérios, onde poderia intermediar a chamada transferência negociada de recursos. Conforme aponta o deputado José Serra:

"a contrapartida residiu no aprofundamento e na extensão, dentro do Legislativo, das funções de intermediação entre a alta e a média burocracia estatal e as reivindicações da clientela eleitoral, portadora da possibilidade de renovação de mandatos. Assim, não poucos parlamentares transformaram-se numa espécie de 'vereadores federais', cujo grau de eficácia condiciona suas chances de reeleição. Nesta perspectiva, o que importa não é, por exemplo, decidir sobre determinados subsídios (ou compartilhar a responsabilidade de decisões), mas conseguir subsídios" (1989:103).

Em suma, o Poder legislativo, ao longo de duas décadas de regime autoritário, foi bastante esvaziado em sua força política. A Constituição de 1967 promoveu o fortalecimento do Poder Executivo, tornando virtualmente nula a função dos parlamentares no processo de elaboração da política nacional. A hegemonia do Executivo foi afirmada ainda através do Ato Institucional nº 5, promulgado em dezembro de 1968, que suspendeu a inviolabilidade dos mandatos legislativos, restaurando a figura da cassação dos direitos políticos.

7 Ver a esse respeito Diniz, E. (1982).

A Constituição brasileira promulgada em 5 de outubro de 1988, no título IV, que trata da Organização dos Poderes, estabelece uma ampliação considerável do poder do Legislativo. Isto se manifesta principalmente nos seguintes pontos: as competências do Congresso; as garantias dos parlamentares; a extinção da figura do decreto-lei; as regras para os vetos do Executivo; o tratamento dispensado às Comissões; e o papel no controle do gasto público.

No que respeita à distribuição de competências, cabe destacar que o sistema tributário e qualquer matéria financeira deixam de ser atribuição exclusiva do Executivo. No artigo que trata das competências exclusivas do Congresso, os principais exemplos das ampliações promovidas são: a apreciação de atos de concessão de emissoras de rádio e televisão; a escolha de dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União (antes o Senado apenas aprovava a escolha feita pelo Executivo); e a possibilidade de pedido de informações a Ministro através das Mesas das Casas do Congresso.

O tratamento dispensado às Comissões foi bastante ampliado e consagra alguns avanços importantes, entre eles: a possibilidade de votação de projeto de lei, dispensada a ida ao Plenário; a atribuição de realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; e a manutenção, durante o recesso, de uma comissão representativa do Congresso Nacional. Estas novas regras podem se constituir em importante elemento de melhora na sistemática dos trabalhos do Congresso e contribuir para um aumento da sua eficiência, conforme se verá adiante.

O fim do decreto-lei foi acompanhado pela criação da medida provisória, com regras de aprovação, emendas e vetos bastante distintas. O decreto-lei era aprovado por decurso de prazo, não admitia emendas e, no caso de sua rejeição, os atos praticados durante a sua vigência eram mantidos. A medida provisória, ao contrário, é passível de emendas, não há a possibilidade de conversão em lei sem a aprovação do Congresso e, no caso de sua rejeição, as ações sob a sua vigência são anuladas.

Quanto aos vetos do Poder Executivo, as principais inovações são: redução do quorum para rejeição do veto de dois terços para maioria absoluta do Congresso; proibição de vetos de palavras isoladas; votação por escrutínio secreto (antes era pública); e a impossibilidade de manutenção tácita de veto no caso da não-apreciação no prazo estipulado.

No artigo que trata da competência exclusiva do Senado, cabe destacar o inciso que estabelece mecanismos de controle para o endividamento externo e interno da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.⁸ Pode-se dizer que, a partir daí, abre-se a possibilidade de um controle efetivo do endividamento público por parte do Legislativo.

Por fim, cabe destacar o avanço em termos de controle das finanças públicas. Isso pode ser observado não apenas no capítulo que trata do Poder Legislativo, mas, principalmente, no capítulo II, "Das Finanças Públicas", que está incluído no Título VI, "Da Tributação e do Orçamento".

O aumento da abrangência dos orçamentos a serem encaminhados pelo Executivo ao Congresso é uma das inovações mais importantes. Além do tradicional Orçamento Fiscal, deverão ser elaborados os orçamentos da Seguridade Social (que abrange as áreas de Previdência, Saúde e Assistência Social) e de investimentos das Empresas Estatais. Conforme aponta o deputado José Serra em artigo recente, "... o Legislativo deverá apreciar o mérito e as condições de financiamento de todos os gastos públicos, excetuando-se, como é óbvio as despesas de custeio das empresas estatais." (1989:94).

Ficou estabelecida ainda uma melhora significativa nas condições de avaliação destes orçamentos por parte do Congresso, a partir da instituição da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Este documento, que deverá ser encaminhado pelo Executivo ao

⁸ Esta competência, no caso do endividamento externo, é extensiva à União, ao contrário da Constituição de 1967. Nesta, o poder do Senado era restrito às esferas subnacionais de governo, sendo que, ademais, no tocante à dívida externa, era condicionado à audiência do poder Executivo, enquanto no caso da dívida interna, havia uma dependência de proposta do Executivo.

Legislativo quatro meses e meio antes do envio do projeto de orçamentos, terá as seguintes funções: definição de metas e prioridades do plano plurianual (relativo a investimentos); fixação dos parâmetros para elaboração orçamentária; disposição sobre alterações da legislação tributária; estabelecimento da política de aplicação das agências oficiais de fomento; autorização da criação de cargos e carreiras, concessão de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal.

A importância da instituição deste novo instrumento pode ser avaliada no comentário do deputado José Serra, que aliás aponta não só um avanço em relação à Constituição de 1967, mas também aos dispositivos da Carta de 1946:

"A Lei de Diretrizes Orçamentárias poderá representar o principal instrumento de integração entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de política fiscal, abrindo uma alternativa ao autoritarismo da Constituição de 1967 e à anarquia permitida, nessa área, pela Constituição de 1946. Na prática, certos dispositivos do texto constitucional de 1967, mantidos na Constituição de 1969, limitavam o Poder Legislativo à tarefa de simplesmente autenticar o projeto de lei orçamentária."⁹

Cabe destacar também um outro terreno no qual o Legislativo teve seus poderes ampliados, que é o da fiscalização do gasto público. Isso transparece na criação de uma Comissão Mista permanente de senadores e deputados para acompanhar a elaboração e a execução do orçamento. O avanço aqui se refere à instituição de um mecanismo de controle permanente, impedindo, por exemplo, a realização de despesas no meio do exercício financeiro, sem que o Legislativo as tenha aprovado.

Por último, cabe mencionar o fortalecimento dos tribunais de contas, que funcionam como órgão auxiliares do Legislativo. As principais inovações relativas a estes órgãos são: a escolha de 2/3 de seus membros pelo Congresso; o

⁹ Serra (1989:96). A anarquia apontada por Serra se refere à liberdade prevista na Carta de 1946 para emendas ao orçamento, tornando, na prática, este documento pouco factível, em virtude do número excessivo de verbas previstas.

estabelecimento de regras que possibilitem que os tribunais de contas se manifestem sobre o mérito e a qualidade da execução das despesas; a fixação de normas que permitam a fiscalização prévia e não apenas posterior, conforme as regras antigas.

A Constituição de 1988 inaugura assim uma nova etapa na história das relações entre executivo e legislativo, constituindo, do ponto de vista da norma, um "Legislativo ativo", já que nela estão contemplados todos os poderes que Mezey atribui a este modelo. Em comparação ao Legislativo forjado sob a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, não há dúvidas de que a nova Carta abre um espaço significativo para o revigoramento deste órgão, tornando-lhe possível desempenhar um papel importante na definição das políticas nacionais.¹⁰

III. O CONGRESSO BRASILEIRO APOS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Considerando a significativa ampliação de poderes inscrita no novo texto constitucional, resta avaliar se o Legislativo está se capacitando para assumi-los de fato e se tornar um parceiro do Poder Executivo no processo de formulação das políticas nacionais.

A tentativa de resposta aqui empreendida está centrada no exame dos principais elementos que interferem no processo decisório na Câmara dos Deputados, a saber: a burocracia interna - mais especificamente a assessoria técnica; as Comissões Permanentes, que constituem a base dos trabalhos da Câmara; e os papéis desempenhados pela Mesa Diretora, pelas lideranças partidárias e pelo parlamentar no processo decisório.

A avaliação destes elementos será feita através da análise de um instrumento básico, que é o novo Regimento

¹⁰ Observe-se que algo semelhante já ocorreu no passado, com a Constituição de 1948, o que não impediu que a sociedade brasileira caminhasse para um impasse político de graves proporções. As causas deste processo constituem-se em importante questão a explorar, embora lamentavelmente fujam ao escopo deste trabalho.

Interno da Câmara dos Deputados, aprovado em 21 de setembro de 1989, no qual estão incorporadas as normas que regem os trabalhos da Casa. Serão também vistos alguns exemplos da tramitação de projetos importantes, tais como os que regulamentam os preceitos constitucionais, buscando mostrar em que medida estão sendo rompidas ou, ao contrário, consolidando-se as práticas herdadas do passado.

Cabe observar que, até onde foi possível verificar, não há qualquer registro do processo de discussão do novo Regimento Interno, nem mesmo qualquer análise comparativa deste documento com relação ao que vigorava até 1989. Em função disto, buscando subsidiar esta análise, foi feita uma entrevista com o Deputado Nelson Jobim, Relator da Comissão encarregada de elaborar o novo Regimento Interno.

O resultado desta avaliação assume um caráter preliminar, pois se limita à Câmara dos Deputados. Mesmo assim, as conclusões a que se pode chegar revestem-se de grande importância para qualquer proposta de reforma do Parlamento, já que esta é a principal Casa do Congresso. É nela que é apresentada a maior parte dos projetos, e também onde todas as proposições do Poder Executivo são examinadas em primeira instância.

A Câmara dos Deputados, de acordo com o texto do novo Regimento Interno, está baseada na existência de quatro instâncias principais: a Mesa, o Colégio de Líderes, a Procuradoria Parlamentar e as Comissões. A Mesa, na qualidade de Comissão Diretora, incumbe a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos. Este órgão é composto de Presidência e Secretaria e, dentre as suas inúmeras atribuições, cabe destacar: a direção de todos os serviços da Casa; a constituição, alternadamente com a Mesa do Senado, da Mesa do Congresso Nacional; a promulgação, juntamente com a Mesa do Senado, de emendas à Constituição; a fixação, ouvido o Colégio de Líderes, do número de deputados por partido ou bloco parlamentar em cada comissão permanente; a elaboração, ouvido o Colégio de Líderes, do projeto de regimento interno das Comissões; a

disposição sobre a organização da Câmara, seus funcionários, a polícia, o regime jurídico do pessoal, a criação de cargos e fixação de remuneração; e a aprovação da proposta orçamentária da Câmara e o encaminhamento ao Poder Executivo.

O Colégio de Líderes é composto pelos líderes da maioria, da minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do governo. As suas principais atribuições são: deliberar sobre o número de componentes das comissões permanentes; elaborar o projeto de regulamento interno das Comissões; definir, junto com o Presidente da Câmara, a agenda das proposições a serem apreciadas para distribuição aos deputados. Cabe mencionar ainda as funções dos líderes, que são escolhidos pelos deputados que compõem as representações partidárias ou os blocos parlamentares: participação nos trabalhos de qualquer comissão; encaminhamento de votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do plenário, para orientar sua bancada; indicação dos membros da bancada para compor as comissões; e registro dos candidatos para concorrer aos cargos da Mesa.

A Procuradoria Parlamentar, por sua vez, cabe promover, em colaboração com a Mesa, a defesa da Câmara, de seus órgãos e membros, quando atingidos em sua honra ou imagem perante a sociedade, em razão do exercício do mandato ou das suas funções institucionais.

Por fim, a Câmara possui comissões permanentes e temporárias. As comissões temporárias são criadas para apreciar determinados assuntos que se extinguem ao término da legislatura ou antes. As comissões permanentes integram a estrutura institucional da Casa, possuem caráter técnico-legislativo ou especializado, e são co-participantes e agentes do processo legislativo. Sua finalidade básica é a de apreciar as proposições submetidas ao seu exame e sobre elas deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União.¹¹

¹¹ As comissões permanentes são as seguintes: 1) Agricultura e Política Rural; 2) Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; 3) Constituição e Justiça e de Redação; 4) Defesa do

- As Comissões Permanentes

As comissões permanentes da Câmara dos Deputados constituem o eixo básico dos trabalhos de discussão e votação dos projetos de lei, tanto os de iniciativa do Congresso quanto os de iniciativa do Poder Executivo. A Constituição de 1988, conforme apontado anteriormente, ampliou as funções destas comissões, cabendo destacar um importante avanço que é o poder de votar projetos de Lei, dispensada a ida ao plenário. Esta questão está tratada no artigo 24 do Regimento Interno, que fixa o poder terminativo das comissões, excetuado os seguintes projetos: de lei complementar, de código, de iniciativa popular, de comissão, relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, conforme a Constituição, oriundos do Senado ou por ele emendados, que tenham sido aprovados por plenário de qualquer das casas, que tenham recebido parecer divergente, e em regime de urgência.

Isso significa que a comissão, ressalvadas as hipóteses excepcionadas, decide como se fosse o plenário da Câmara. A regra anterior era que o juízo da comissão era meramente opinativo e todos os projetos iam, necessariamente, para o plenário.

Para se ter uma idéia do avanço que este mecanismo representa em termos de agilização da ação parlamentar, deve-se ter em conta o mau hábito, alimentado inclusive pela imprensa, de se medir o trabalho do parlamentar pelo número de projetos que apresenta, independente do conteúdo das propostas (Jobim, 1990). O resultado tem sido um número excessivo de projetos circulando, o que explica em parte a lentidão dos trabalhos na Câmara dos Deputados. A dimensão deste problema pode ser avaliada quando se

Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; 5) Defesa Nacional; 6) Economia, Indústria e Comércio; 7) Educação, Cultura e Desporto; 8) Finanças e Tributação; 9) Minas e Energia; 10) Relações Exteriores; 11) Seguridade Social e Família; 12) Trabalho, de Administração e Serviço Público; 13) Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior.

observa que a Comissão de Justiça, em 1988, recebeu 5.600 projetos para julgar.¹² No sistema anterior, se a Comissão julgasse um conjunto de projetos inconstitucionais e recomendasse a desaprovação, mesmo assim as propostas teriam que ir a plenário. Nas regras atuais, ao contrário, esta Comissão pode funcionar como um importante mecanismo de filtragem, na medida em que tem a possibilidade de mandar arquivar inúmeros projetos, evitando o acúmulo de proposições a serem apreciadas em plenário.

Outra instância que tem a desempenhar um importante papel nos trabalhos da Câmara é a Comissão de Finanças e Tributação, por onde passa toda proposição que envolva aspectos financeiros ou de orçamento público. Esta é uma comissão fundamental, pois a ela cabe compatibilizar e tornar mais realistas os diversos projetos de lei, de modo geral bastante comprometidos com a prodigalidade na concessão de benefícios e no aumento da despesa pública, mas sem maiores preocupações com a questão dos recursos.

Quanto à tarefa de compatibilização da Comissão de Finanças, cabe mencionar os projetos de regulamentação da Seguridade Social. São ao todo quatro projetos, referentes à Saúde, Assistência Social, Previdência e Seguridade. Apenas este último projeto mencionava a questão do financiamento, enquanto os outros três estabeleciam a despesa do sistema. Como estes projetos tramitaram separadamente, com prazos de discussão e votação diferentes, só foi possível fazer a ordenação e compatibilização, do ponto de vista financeiro, na Comissão de Finanças.¹³ Até então toda discussão em termos dos benefícios da previdência ou da assistência à saúde se passava como se não existisse o problema da limitação de recursos.

12 A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação cabe julgar aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação.

13 Estes projetos passaram inicialmente pela Comissão de Justiça e pela Comissão de Seguridade Social e Família.

Cabe observar que o poder terminativo das Comissões só se aplica às proposições apresentadas a partir da vigência do novo Regimento. E, além disso, existe uma regra que manda que as proposições novas sejam anexadas aos projetos antigos que tratem do mesmo tema. Isto, se por um lado ordena e racionaliza o trabalho de apreciação dos projetos, reduz sobremaneira a agilidade propiciada pela norma do poder terminal. É grande assim o número de projetos que ainda terão que ir a plenário, entre eles inúmeras propostas novas, relativas à regulamentação da Constituição, que foram anexadas aos projetos antigos.

O número de comissões da Câmara é outra questão que merece ser abordada. O regimento Interno estabelece um total de treze comissões, que, se por um lado permite uma ordenação do processo de discussão das propostas, por outro gera alguns problemas. Um dos problemas decorrentes deste número excessivo de comissões diz respeito ao chamado conflito de competências, já que alguns projetos podem estar relacionados à área de competência de mais de uma Comissão. Neste caso, quando as comissões apresentam pareceres divergentes, perde-se automaticamente o poder terminativo e a proposição vai à Plenário. Ou seja, configura-se aí mais um entrave à agilização dos trabalhos do Congresso.

Isto poderia ter sido evitado com um menor número de comissões, que teriam um leque mais abrangente de competências e, portanto, um universo de conflito mais reduzido. Cabe observar, no entanto, que a definição do número de Comissões não foi feita a partir de critérios técnicos, mas obedeceu tão somente a questões políticas (Jobim, 1980). Isto porque, quanto maior o número de comissões, maior o número de cargos (presidente, secretário, etc.) a serem distribuídos e negociados politicamente.¹⁴

Outro aspecto presente nos trabalhos da Câmara se refere à fragmentação do processo de discussão e aprovação dos projetos. Na área social, por exemplo, os projetos relativos à

14 Jobim, N. (1980).

Seguridade Social, à Lei de Diretrizes e Bases da Educação e à Lei do Desenvolvimento Urbano foram distribuídos cada qual para uma Comissão diferente. E mesmo na Comissão de Finanças, que deverá apreciar todos estes projetos nos aspectos financeiros, as discussões são realizadas em prazos distintos.

Assim, a questão da intervenção governamental na área social, que deveria ser apreciada em conjunto, não só pela compatibilização do financiamento, mas também pela ordenação institucional, é tratada de forma inteiramente segmentada, reproduzindo inúmeros problemas.

Não há dúvida quanto à necessidade de divisão dos trabalhos por comissões numa primeira etapa do processo de avaliação dos projetos. No entanto, é igualmente necessário que haja uma instância que compatibilize as propostas, tendo em vista estabelecer sua consistência global.

Cabe mencionar, a propósito, a observação do Deputado Nelson Jobim de que foi exatamente por este problema que se instituiu, na Assembleia Nacional Constituinte, a chamada Comissão de Sistematização. No caso da Câmara, segundo o Deputado, o Presidente e as lideranças partidárias deveriam desempenhar esta tarefa de compatibilização dos projetos. E, perguntado por que isto não ficou definido no Regimento Interno, respondeu: "Uma coisa que aprendi é que as coisas não se dão, ..., porque sejam racionais. Elas só se dão depois que o problema surge" (Jobim, 1980).

- A Burocracia da Câmara dos Deputados

Com relação à burocracia, cabe investigar a adequação do suporte técnico para o desenvolvimento dos trabalhos das Comissões e também dos parlamentares individualmente.¹⁵

¹⁵ Como o trabalho está centrado no processo decisório, deixou-se de lado toda a parcela da burocracia ligada aos serviços de infra-estrutura, apoio e administração. Para um estudo mais completo da instituição, no entanto, seria indispensável examinar também este segmento.

Como foi comentado anteriormente, as comissões têm campos específicos de atuação, o que recomendaria a existência de grupos de assessores com especialização e ligados a cada uma das comissões. Ou seja, seria de se esperar uma divisão da assessoria por áreas de conhecimento e, mais do que isto, uma ligação direta destes funcionários com cada comissão.

A Assessoria Legislativa da Câmara, no entanto, é um órgão centralizado e distante da rotina das comissões. Assim, se uma Comissão necessita de um parecer, tem que encaminhar uma solicitação, formalmente, e este pedido se transforma em um processo. Conforme aponta o Deputado Nelson Jobim "... este processo é distribuído pelo diretor a um personagem que você não sabe quem é e nem deve saber." (1980)

Uma outra característica da burocracia diz respeito ao excesso de funcionários e à baixa capacitação técnica. Na prática, o que existe é uma quadro de funcionários imenso e despreparado para as funções de assessoria ao Poder Legislativo. Esta situação na verdade é uma herança do modelo antigo, no qual a Câmara não tinha poder decisório algum. Ou seja, a natureza dos trabalhos parlamentares não exigia a formação de um corpo de funcionários tecnicamente especializados. O resultado é que os cargos da Câmara acabaram sendo preenchidos por critérios de clientelismo e apadrinhamento ¹⁶.

Dentro deste contexto é importante mencionar a exceção encontrada na Comissão Mista de Orçamento e Finanças. Embora formalmente não exista assessoria técnica ligada a nenhuma comissão, este órgão agrupou informalmente uma reduzida assessoria, altamente especializada e detentora de um verdadeiro monopólio das informações. Ou seja, são funcionários que têm não apenas um conhecimento técnico específico, mas que, principalmente, têm um conhecimento prático e guardam toda a memória da Casa nesta área. Sendo o domínio da informação uma fonte importante de poder, configura-se, a partir daí, uma dependência entre os tomadores de decisão, no caso os

¹⁶ Ver Jobim, N. (1980).

parlamentares, e um reduzido corpo técnico. Estão presentes nesta Comissão, portanto, duas características marcantes da burocracia, que são o conhecimento específico e a invisibilidade.¹⁷

Feita esta ressalva, cabe reafirmar que, de um modo geral, a burocracia da Câmara dos Deputados é despreparada e distanciada dos trabalhos das Comissões e dos gabinetes dos parlamentares. E, se esta característica foi forjada no modelo anterior, a estrutura organizacional definida no novo Regimento Interno não propicia a especialização dos funcionários e nem tampouco os compromete com os trabalhos das Comissões e dos parlamentares.

- A Mesa Diretora, as Lideranças Partidárias e os Parlamentares

Um dos principais requisitos para a participação do parlamentar no processo de discussão e votação é o grau de informação que ele possui a respeito da programação dos trabalhos da Casa. A leitura do Regimento Interno, no seu artigo 17, mostra que uma das atribuições do Presidente da Mesa é a de organizar, com a participação do Colégio de Líderes, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos deputados. Os parlamentares poderiam, assim, através deste calendário, organizar sua própria agenda e, principalmente, avaliar com antecedência os temas sobre os quais haveria deliberação.

Na prática, porém, esta norma não tem sido obedecida. O que tem se verificado, de modo geral, é a distribuição da pauta no dia da sessão: o deputado recebe um conjunto de projetos, sobre os quais deve emitir um juízo de valor imediatamente.

¹⁷ Observe-se que a contradição entre a regra e a exceção é apenas aparente e está ligada à questões mais amplas, que serão tratadas na parte final deste trabalho.

Esta sistemática contribui para afastar o parlamentar do processo decisório em favor da liderança e da Mesa.¹⁸

Um outro aspecto do processo decisório que permite observar o papel reservado ao parlamentar diz respeito às regras de votação em Plenário, particularmente o chamado voto de liderança. Salvo dispositivo constitucional em contrário, as deliberações da Câmara deveriam ser tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros. Além disso, a votação pode ser ostensiva, adotando-se o processo simbólico, ou nominal e secreta, por meio do sistema eletrônico de cédulas. O processo comumente utilizado, no entanto, é o da votação simbólica e a exceção é a votação pelo processo eletrônico. Ou seja, prevalece o procedimento de o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, dizer alguma coisa como: "Os que estão de acordo permaneçam como estão, os que votam contrário que se manifestem de outra forma". Em seguida, o Presidente proclama os resultados, dependendo da reação dos presentes. Caso alguém questione o resultado, ou quiser a votação nominal, terá que ser pedida a verificação de quorum.

Há ainda uma outra regra que obriga a um intervalo de uma hora entre uma verificação e outra. Ou seja, feita uma verificação de quorum e encerrada uma votação nominal, o Presidente volta a proceder à votação simbólica. Se houver problemas novamente, antes de decorrida uma hora após esta votação nominal, o Presidente, impedido regimentalmente de verificar o quorum, chama o voto dos líderes e soma estes votos de acordo com o número de deputados que cada uma representa. É esta a chamada votação de lideranças.

Cabe observar que o voto de liderança estava definido no Regimento Interno anterior. No novo Regimento não consta explicitamente esta regra, mas ela resulta, na prática, de duas regras explícitas: a votação simbólica conjugada com o problema da uma hora de verificação. Ou seja, pode-se dizer que o voto de

¹⁸ Ver Jobim, N. (1990).

liderança sobrevive graças à limitação da verificação apenas de hora em hora.

Este limite tinha razão de ser quando não existia o sistema eletrônico e se levava uma hora, efetivamente, para chamar cada deputado. Assim, se não houvesse esta regra, as votações nunca chegariam a ocorrer. No sistema eletrônico, porém, esta regra perdeu a razão de ser, tendo sido mantida exclusivamente para assegurar a sobrevivência do voto de liderança.

A freqüente utilização do voto de liderança favorece, naturalmente, a cúpula dos partidos, na medida em que o voto de cada líder vale por toda a sua bancada. Na opinião do Deputado José Serra, trata-se de "uma regra que, combinada a outras de semelhante obscenidade, faz com que desde a Constituinte (onde as votações eram sempre nominais) o Congresso não tenha votado mais do que uma meia dúzia de vezes sobre questões controvertidas" (1980:2).

É importante observar que esta não-participação do parlamentar no processo decisório está ligada também a um problema mais amplo, referido ao modelo anterior, no qual a Câmara não participava do processo decisório. E os parlamentares, por sua vez, não atuavam no Plenário. Logo, o círculo do poder restringia-se à Mesa e às lideranças.

A manutenção do voto de liderança reproduz o antigo centro de poder, que são a Mesa e os líderes. Conforme aponta o Deputado Nelson Jobim "... os personagens continuam sendo periféricos. Eles serão importantes, única e exclusivamente, de uma em uma hora" (Jobim, 1990).

O novo Regimento Interno, portanto, não rompeu com este modelo, no qual os parlamentares que estão fora do restrito círculo de poder não participam do processo. Ou seja, é um modelo para não ter quorum, que não estimula a presença. Na verdade, a única coisa que se quer, nas palavras do Deputado Nelson Jobim, é que "... o parlamentar esteja no Plenário para ser contado, e não para participar do processo decisório" (Jobim, 1990). Assim, a ausência de informações, que impede o parlamentar de atuar,

somada à prática frequente da votação de liderança, reproduz a forma concentrada de poder.

Sempre se pode argumentar, em favor desta forma concentrada de poder - e é o que a Mesa freqüentemente faz - que os parlamentares, de modo geral, não estão capacitados para exercer um papel mais ativo e, mesmo, não têm interesse nisto, dado que sua reprodução eleitoral não está no interior da Câmara. Não há dúvidas de que o perfil do parlamentar historicamente formado na antiga ordem constitucional dista muito do necessário à concretização das funções e poderes previstos na nova Carta. Há que se considerar, entretanto, que a reforma constitucional não é capaz de produzir, por si só, um novo padrão de atuação do parlamentar mais condizente com as novas responsabilidades do Legislativo. Ou seja, para que isto se dê, são necessárias uma mudança na estrutura de poder no interior da Câmara e uma reforma no processo de trabalho, que têm como pressupostos a constituição de uma burocracia mais atuante e o envolvimento do parlamentar nos trabalhos, através da prestação de informações adequadas e a mudança nas regras de votação.

O que se pode constatar, porém, é a lentidão do processo de mudanças concretas, o que dificulta a ruptura com o antigo modelo. O processo decisório na Câmara dos Deputados continua concentrado em um grupo reduzido de parlamentares, formado por aqueles que integram o círculo de poder - Mesa e lideranças. Apenas alguns poucos deputados, em razão de seu maior preparo e também de uma boa dose de obstinação, conseguem furar este círculo e participar das decisões, apesar de todas as normas da Casa atuarem em sentido contrário.

O problema é agravado pelo baixo grau de responsabilidade com que a Mesa e as lideranças partidárias exercem este poder. São exemplos disso a recusa da Mesa em assumir o processo de compatibilização dos diferentes projetos de lei e a própria falha na distribuição de informações aos parlamentares.

Finalmente considere-se a questão dos prazos de discussão e votação dos projetos. Isto está tratado formalmente

no artigo 52 do Regimento Interno que define prazos para as Comissões apreciarem as proposições, de acordo com o regime de tramitação. Assim, as matérias em regime de urgência têm um prazo de duas sessões para serem apreciadas, as que estão em regime de prioridade devem ser apreciadas em cinco sessões, enquanto a tramitação ordinária independe de prazo.

O que se observa na prática é que, de um modo geral, a tramitação dos projetos é excessivamente lenta. Para se ter uma idéia desta demora, cabe mencionar que, com exceção do Seguro-Desemprego, ainda não houve qualquer outra regulamentação dos novos preceitos constitucionais relativos à área social.¹⁹

O número excessivo de projetos em tramitação na Câmara é um dos fatores que explicam a lentidão do processo de discussão e votação das proposições. Além disso, há que se considerar duas ordens de questões políticas de naturezas distintas, que igualmente contribuem para emperrar os trabalhos da Casa.

A primeira delas se refere as medidas provisórias. Conforme já foi mencionado neste trabalho, a Constituição prevê a adoção de medidas provisórias pelo Presidente da República, com força de lei, em caso de relevância e urgência. Como o texto constitucional não define quais são as matérias relevantes ou urgentes, não há qualquer limite para o uso destas medidas. O resultado é que o Executivo tem lançado mão da edição de medidas provisórias de forma abusiva, inundando o Congresso com proposições a serem avaliadas com urgência²⁰. Ou seja, pode-se dizer que, desde a promulgação da Constituição, o Executivo, através das medidas provisórias, é que tem ditado a pauta e o ritmo dos trabalhos da Câmara dos Deputados.

Outra questão se refere ao problema da Mesa não se assumir politicamente e, portanto, não ter compromissos com programa. O fato da Mesa se assumir de forma supra partidária e

¹⁹ O projeto do Seguro-Desemprego, aprovado em janeiro deste ano, tramitou durante um ano, e só foi a Plenário por conta das pressões individuais de alguns parlamentares empenhados no projeto junto aos presidentes das Comissões.
²⁰ Segundo a Constituição, as medidas provisórias perdem a eficácia se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias.

apenas como administradora da Casa está ligado, por sua vez, a debilidade da estrutura partidária do país, que não tem compromisso efetivo com políticas.

Isto explica a ausência de uma atuação mais firme, seja da Mesa, seja das Lideranças partidárias, no sentido de fiscalizar o andamento dos projetos. O resultado é que todos os projetos são tratados igualmente como proposição. O que significa que o fluxo de qualquer projeto é um fluxo burocrático, sobre o qual a Mesa não faz nenhum juízo de valor. Com isso, a Câmara se torna extremamente vulnerável às pressões dos interesses que se contrapõem e que, freqüentemente, conseguem emperrar o processo decisório de projetos importantes.²¹

Em suma, a questão da agilização do processo decisório na Câmara não se resolve pela simples fixação de regras no Regimento Interno, mas depende fortemente da atuação da Mesa e dos líderes. E, como isto não tem ocorrido, a aprovação dos projetos fica bastante dependente do poder que cada parlamentar pode exercer isoladamente. Ou, no caso dos temas mais polêmicos, as forças políticas envolvidas contam com a inércia da Casa, para submeterem o ritmo da tramitação dos projetos aos seus próprios interesses.

IV. COMENTARIOS FINAIS

O Congresso Nacional que se forjou nos vinte anos em que imperaram a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 era inteiramente destituído de poderes reais, sendo relegado a uma função meramente homologadora no processo decisório.

A nova Constituição brasileira abriu caminho para a modificação desse quadro, consagrando inúmeros avanços relativos ao fortalecimento do Legislativo e estabelecendo novas regras de

²¹ A Lei do Desenvolvimento Urbano, por exemplo, que envolve interesses poderosos, tramita há pelo menos dez anos na Câmara, e tem sofrido todo o tipo de atraso intencional para que não chegue a ser votada.

participação da Câmara e do Senado no processo decisório. Utilizando a tipologia proposta por Mezey, pode-se dizer que a reforma constitucional permite a passagem de um "Legislativo legitimador" para um "Legislativo ativo".

Transcorridos, no entanto, quase dois anos da promulgação da nova Carta, constata-se que o Congresso não conseguiu ainda potencializar este novo modelo, permanecendo prisioneiro das velhas práticas. Na verdade, o Legislativo pouco avançou no processo crucial de mudanças, para que as novas funções sejam efetivamente assumidas e os novos poderes concretamente exercidos.

Esta conclusão decorre diretamente da análise feita neste trabalho acerca do processo decisório na Câmara dos Deputados, que revelou uma série de distorções, tais como o número excessivo de comissões, a ausência de uma instância compatibilizadora e fiscalizadora dos diversos projetos, a perpetuação do voto de liderança, a forma de organização da assessoria legislativa e a excessiva concentração de poderes em mãos da Mesa e das lideranças, com a exclusão dos parlamentares do processo decisório.

A persistência de tais problemas, típicos da ordem anterior, advém, em parte, das regras estabelecidas no novo Regimento Interno. Sua elaboração começou, logo após o encerramento dos trabalhos constituintes, com a nomeação de uma comissão pelo Presidente da Câmara dos Deputados, tendo como relator o Deputado Nelson Jobim. No dia 29 de novembro de 1988, foi aprovado na comissão um anteprojeto, que era não apenas "um projeto comprometido com um parlamento atuante", mas que "jogava a burocracia da Câmara na ação real" (Jobim, 1990). A reação que despertou, tanto por parte da burocracia da Casa quanto dos próprios deputados mais antigos, foi forte. Em consequência, o projeto foi deixado de lado e, dez meses depois, aprovou-se o novo Regimento Interno que, nas palavras do Deputado Nelson

Jobim "... nada mais é que um reajustamento *ad hoc* do regimento anterior, reproduzindo o modelo entrópico" 22.

A Câmara dos Deputados, portanto, não foi capaz de promover essa primeira mudança básica, que seria a adoção de normas adequadas à nova ordem constitucional. Ao invés de oferecer condições para um verdadeiro processo de modernização, democratização e participação nas relações internas da Casa, o regimento continuou ancorado nas práticas do passado, reproduzindo muitos dos antigos problemas.

Esta conclusão, no entanto, embora resgate aspectos importantes da análise aqui realizada, é insuficiente, pois não fornece uma explicação satisfatória sobre porque as coisas se passaram deste modo. Mais do que isso, pode dar margem à idéia de que a simples definição de novas regras no regimento interno seria suficiente para eliminar as distorções verificadas.

Na verdade, a correção destas distorções só pode ser equacionada se tomarmos como referência não o Congresso, mas a própria sociedade, pois, em última instância, é nesta esfera que se situam os problemas aqui analisados e discutidos. E sua raiz encontra-se na própria debilidade das instituições democráticas, em particular dos partidos políticos. Enquanto não houver partidos políticos fortes, organizados, autônomos em relação ao poder público, dotados de representatividade, comprometidos com seus programas e possuindo suas próprias assessorias técnicas e seus intelectuais, não há como evitar que estas distorções se reproduzam.

Os problemas identificados na análise das diferentes instâncias que influem no processo decisório da Câmara convergem para este ponto. E diversos exemplos poderiam ser citados. A questão da agilização da tramitação dos projetos é um deles, pois depende fortemente da atuação da Mesa e dos líderes, a qual, por sua vez, depende dos partidos. Enquanto a Mesa não se assumir

22 Jobim, N. (1990). Vale registrar que esta demora significou que a Câmara, após a promulgação da nova Constituição, ficou trabalhando com um Regimento Interno que sequer havia sido ajustado pontualmente à nova Carta.

politicamente, abandonando a postura suprapartidária que a caracteriza atualmente, não terá como exercer um controle seletivo sobre o fluxo de projetos, pois isto pressupõe comprometimento com as políticas e programas de ação ali contidos. As lideranças, por sua vez, também não assumem uma postura mais ativa neste sentido.

Vale registrar uma observação do Deputado Nelson Jobim a este respeito:

"... na medida em que nós tivéssemos os partidos políticos comprometidos com o orçamento, aliás comprometidos com administrações, com resultados administrativos, estes partidos saberiam que tipo de legislação precisariam para incrementar suas políticas..."

Não basta, portanto, concluir pela necessidade de um regimento interno adequado à nova ordem constitucional, nem tampouco mudar a própria concepção de Mesa, embora estas sejam questões importantes. É preciso uma alteração profunda na própria consciência política da sociedade, única instância capaz de induzir a formação de partidos políticos verdadeiros.

Por certo que esta conclusão não encerra grande dose de otimismo, pelo menos a curto prazo. Só que o pessimismo, no caso, é fruto do realismo, vale dizer, da consciência que o problema do Congresso não se esgota no próprio Congresso nem será por ele exclusivamente resolvido. Trata-se, isto sim, de um problema da sociedade, e o reconhecimento deste fato pelo menos impede que as frustrações se renovem pela permanente sensação da inutilidade de qualquer tentativa. A luta, enfim, pela renovação da prática parlamentar deve ser empreendida em uma perspectiva mais ampla, e só será profícua se houver um árduo e prolongado esforço de construção de uma sociedade democrática.

BIBLIOGRAFIA

1. ABRANCHES, S. H. H. e SOARES, G. A. D. (1973): "As Funções do Legislativo", *Revista de Administração Pública*, RJ, janeiro-março de 1973.
2. ANTEPROJETO DO REGIMENTO INTERNO DA CAMARA DOS DEPUTADOS (Texto aprovado pela Comissão de Elaboração do Projeto de Regimento Interno); Câmara dos Deputados, Brasília, 29 de novembro de 1988.
3. CAMPOS, R. O. (1975): "O Poder Legislativo e o Desenvolvimento", in Candido Mendes (organizador), *O Legislativo e a Tecnocracia*, Imago Editora/Conjunto Universitário Candido Mendes, RJ, 1975.
4. CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Brasília, 1988.
5. CONSTITUIÇÕES DO BRASIL, Senado Federal, Brasília, vol. I.
6. CONSTITUIÇÕES DO BRASIL, Senado Federal, Brasília, Índice.
7. DINIZ, E. (1982): *Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Paz e Terra. RJ, 1982.
8. JOBIM, N. (1980): Entrevista concedida à autora em 29 de junho de 1980.
9. MANUAL DA CONSTITUIÇÃO DE 1988, Confederação Nacional da Indústria, RJ.
10. MENDES, C. (1975): "O Congresso Brasileiro pós 64: Um Legislativo para a Tecnocracia", in Candido Mendes (organizador), *op. cit.*
11. MEZEY, M. L. (1975): "O Poder Decisório do Legislativo nos Sistemas Políticos em Desenvolvimento", in Candido Mendes (organizador), *op. cit.*
12. NUNES, E. O. (1977): *Legislativo, Política e Recrutamento de Elites no Brasil* (Relatório parcial do Projeto "Legislativo e Elites no Brasil"), IUPERJ, RJ, 1977.
13. REGIMENTO INTERNO DA CAMARA DOS DEPUTADOS, Brasília, 1989.
14. REGIMENTO INTERNO DA CAMARA DOS DEPUTADOS, Brasília, 1986.

15. SANTOS, W. G. (1973): "Paralisia de Decisão e Comportamento Legislativo: A Experiência Brasileira 1958-1966", *Revista de Administração de Empresas*, RJ, 1973.

16. SERRA, J. (1989): "A Constituição e o Gasto Público", *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, Brasília, 1989.

17. SERRA, J. (1990): "O Fator Regimento", *Folha de São Paulo*, 17 de abril de 1990.

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1990

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
228. AZEREDO, Beatriz. <u>Da Previdência à Seguridade Social: Os Perigos da Transição</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 228).	29
229. FERRAZ, João Carlos; CAMPOS, Nauro; YOUNG, Carlos Eduar do F. <u>Trajetórias de Crescimento e a Modernização da Indústria Brasileira: Um Cenário para a Década de 90</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 229).	67
230. VIANNA, Maria Lúcia Werneck; OLIVEIRA, Isabel A. Ribeiro de. <u>Considerações Preliminares Sobre a Questão do Parlamentarismo no Brasil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 230).	33
231. MAGALHÃES, Maria Alice E. de. <u>Notas Preliminares Sobre a Crise do Sistema de Proteção Social na Itália</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 231).	29
232. FIORI, José Luís. <u>Leitura Política de uma Industrialização Tardia</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão 232).	31
233. ARAÚJO JR. José Tavares de. <u>A Política Comercial Brasileira e a Integração Latinoamericana</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 233).	32
234. FIORI, José Luis. <u>Para repensar o papel do estado sem ser um neo-liberal</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 234).	25
235. HAGUENAUER, Lia. <u>Estrutura Industrial e Distribuição de Renda</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 235).	40
236. BURLAMAQUI, Leonardo. <u>Notas neo-schumpeteriana</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 236).	29
237. TORRES FILHO, Emani Teixeira. <u>O novo ciclo do investimento direto japonês e o Brasil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 237).	19

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1990

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
238. BASTOS TIGRE, Paulo. <u>Indústria brasileira de equipamentos de automação industrial: implicações para competitividade internacional</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 238).	13
239. BURLAMAQUI, Leonardo. <u>De te fabula narratur? Capitalismo organizado no Japão</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 239).	32
240. FIORI, José Luis. <u>Cenários políticos brasileiros para a década de noventa</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 240).	38
241. TOLIPAN, Ricardo de Mendonça Lima. <u>Cinco Notas Sobre Teoria Econômica</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 241).	23
242. STEIN, Mauro L. <u>Ajuste econômico e proteção social na Espanha</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 242).	35
243. TIGRE, Paulo Bastos. <u>Liberalismo, protecionismo e difusão de tecnologia: o caso da indústria de equipamentos de automação industrial de base microeletrônica</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 243).	18
244. ARAÚJO JÚNIOR, José Tavares. <u>A política comercial brasileira diante do Plano Bush</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 244).	20
245. AZEVEDO, Beatriz. <u>O hábito do cachimbo e o Congresso Nacional</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 245).	32
246. TAVARES, Maria da Conceição. <u>Ajuste e reestruturação nos países centrais - a modernização conservadora</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 246).	58